

N° 37

SÉNAT

SESSION ORDINAIRE DE 2017-2018

Enregistré à la Présidence du Sénat le 19 octobre 2017

PROPOSITION DE RÉSOLUTION EUROPÉENNE

*au nom de la commission des affaires européennes, en application de l'article 73 quater du Règlement, sur la **réforme du règlement « Comitologie » (COM (2017) 85 final),***

PRÉSENTÉE

Par MM. Jean BIZET et Simon SUTOUR,
Sénateurs

(Envoyée à la commission des lois constitutionnelles, de législation, du suffrage universel, du Règlement et d'administration générale.)

EXPOSÉ DES MOTIFS

Mesdames, Messieurs,

La Commission européenne a présenté le 14 février 2017 un projet de règlement modifiant la procédure dite de « comitologie », qui encadre l'adoption des actes d'exécution¹.

La Commission européenne dispose, en vertu de l'article 17 du traité sur l'Union européenne, d'une compétence d'exécution.

Introduits par le Traité de Lisbonne, les articles 290 et 291 du Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne prévoient que cette délégation de compétence se traduise par deux types d'actes : les actes délégués et les actes d'exécution :

- **Les actes délégués complètent ou modifient certains éléments non essentiels d'un acte législatif. Ils sont adoptés sous le contrôle du législateur qui peut révoquer sa délégation à tout moment ;**
- **Les actes d'exécution fixent, quant à eux, les modalités de mise en œuvre des actes législatifs.**

Préparés par la Commission européenne les actes délégués et les actes d'exécution sont souvent d'un niveau très technique. 150 actes d'exécution et 129 actes délégués ont été adoptés en 2015, selon des procédures différentes.

Le délai d'objection du Parlement européen et du Conseil à tout acte délégué adopté est en principe d'au moins deux mois, le délai étant prorogeable de deux mois à l'initiative d'une des institutions². Une procédure d'urgence est réservée aux cas exceptionnels, tels que ceux concernant les questions de sécurité et de sûreté, la protection de la santé et de la sécurité,

¹ Proposition de règlement portant modification du règlement (UE) n°182/2011 établissant les règles et principes généraux relatifs aux modalités de contrôle par les États membres de l'exercice des compétences d'exécution par la Commission (COM (2017) 85 final).

² Aux termes de l'article 19 de la Convention d'entente entre le Parlement européen, le Conseil et la Commission sur les actes délégués annexée à l'accord interinstitutionnel entre le Parlement européen, le Conseil de l'Union européenne et la Commission européenne «Mieux légiférer» du 13 avril 2016., l'acte délégué peut être publié au Journal officiel de l'Union européenne et entrer en vigueur avant l'expiration de ce délai si le Parlement européen et le Conseil ont tous deux informé la Commission de leur intention de ne pas exprimer d'objections.

ou les relations extérieures, y compris les crises humanitaires. Le Parlement européen et le Conseil justifient le choix de la procédure d'urgence dans l'acte de base³.

1. La fin de la procédure de réglementation avec contrôle

La procédure de réglementation avec contrôle (PRAC) encadrait, jusqu'à l'adoption du Traité de Lisbonne, l'adoption par la Commission européenne des « mesures quasi législatives », devenues, depuis 2009, les actes délégués. Les mesures en question sont de portée générale et visent à modifier ou compléter certains éléments non essentiels de l'acte législatif. Avant de mettre en œuvre une telle mesure, la Commission doit consulter un comité composé de représentants de chacun des États membres sur les mesures d'exécution détaillées qu'elle propose.

La PRAC permettait au Parlement européen et au Conseil de bloquer une mesure proposée par la Commission si cette mesure :

- outrepassé les compétences d'exécution de la Commission ;
- n'est pas compatible avec l'objectif ou le contenu de l'acte juridique ;
- va au-delà des compétences ou du mandat de l'Union européenne et contrevient ainsi au principe de subsidiarité.

Les deux institutions disposaient d'un droit de veto, généralement valable trois mois après l'approbation par le comité de la mesure proposée par la Commission. Par ailleurs, si le comité ne parvenait pas à rendre un avis positif sur la mesure proposée, le Conseil pouvait intervenir soit en la bloquant soit en l'adoptant lui-même, sauf opposition du Parlement.

Si elle ne peut plus être utilisée pour la nouvelle législation, la PRAC apparaît encore dans certains actes juridiques en vigueur et continue à être provisoirement appliquée pour ces actes jusqu'à ce qu'ils soient formellement modifiés et alignés sur la nouvelle procédure prévue à l'article 290 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne.

La commission des affaires européennes du Sénat avait adopté, le 21 janvier 2014 un avis politique sur la question du recours systématique aux actes délégués, regrettant l'absence d'encadrement de cette pratique et le fait que les parlements nationaux ne puissent exercer de contrôle sur leur adoption, notamment en matière de subsidiarité.

³ Article 20 de la Convention.

La commission avait souligné une utilisation abusive car portant sur des aspects essentiels des législations européennes. Ainsi, dans le domaine particulièrement sensible de la protection des données à caractère personnel, un projet de règlement présenté 2012 renvoyait plus de cinquante fois à des actes délégués ou des actes d'exécution. On le voit aussi en matière de politique agricole commune. Ainsi en 2013, de nouveaux critères d'éligibilité pour les aides aux jeunes agriculteurs devaient être introduits par ce biais. L'aide devait être réservée aux seuls agriculteurs exploitant en nom propre, excluant ainsi les agriculteurs regroupés en d'autres formes juridiques. Ce que ne prévoyait pas l'acte de base. Face à la réaction de quelques États membres, la Commission a révisé sa position. Le règlement relatif à la santé animale adopté en 2016 renvoie, quant à lui, à plus de 50 actes d'exécution. L'examen de l'acte de base peut être ressenti comme l'analyse d'« *une coquille vide* » qui sera remplie plus tard par la Commission européenne, au nom de son pouvoir d'exécution.

L'avis politique insistait également sur l'opacité entourant la sélection des experts au sein des comités chargés d'assister la Commission européenne en vue de préparer lesdits actes. Ces comités ne sont plus composés de représentants des États membres, ce qui fragilise le contrôle des dispositifs adoptés. Il concluait sur la nécessité de préciser le plus possible les règlements afin de limiter le recours aux actes délégués et la nécessité, pour la Commission européenne, de sélectionner des experts des États membres au sein des comités qui l'assistent.

Le Parlement européen avait également émis un certain nombre de critiques sur les conditions d'exercice de la compétence d'exécution par la Commission européenne. Il a ainsi adopté, le 25 février 2014, une résolution sur les suites à donner à la délégation de pouvoirs législatifs et au contrôle par les États membres de l'exercice des compétences d'exécution par la Commission. Ce texte soulignait également le recours abusif à de tels actes et insistait sur une meilleure association des États membres et du Parlement européen à leur élaboration.

Les réserves exprimées sur le manque de transparence autour de ce type d'acte semblent avoir été pour partie entendues par la Commission européenne.

Une première modification a été proposée par la Commission en 2014. Elle a été rejetée par le Conseil qui estimait que cet alignement ne présentait pas toutes les garanties pour que les experts des États membres soient systématiquement consultés lors de la préparation des actes délégués.

La question a de nouveau été soulevée lors de l'élaboration de l'accord interinstitutionnel « Mieux légiférer »⁴. **Adopté en avril 2016, il contient une convention d'entente sur les actes délégués qui répond à la préoccupation du Conseil sur la consultation des experts des États membres. Elle prévoit en effet un engagement clair en faveur d'une consultation systématique des experts des États membres au cours de la préparation des actes délégués, y compris sur le projet de texte.**

Aux termes de l'accord interinstitutionnel, les projets d'actes délégués peuvent donner lieu à des consultations publiques. Les projets sont accessibles durant quatre semaines via le site internet de la Commission européenne.

Les experts des États membres sont consultés dans le même temps, la nomination de ceux-ci restant à la discrétion des gouvernements. Des consultations avec les parties intéressées peuvent également avoir lieu. La modification substantielle d'un projet d'acte délégué après consultation devra donner lieu à un nouvel avis des experts. Afin de garantir l'égalité d'accès à l'ensemble des informations, le Parlement européen et le Conseil reçoivent tous les documents au même moment que les experts des États membres. Les experts du Parlement européen et du Conseil ont systématiquement accès aux réunions des groupes d'experts de la Commission auxquelles les experts des États membres sont invités et qui concernent la préparation d'actes délégués. La Commission européenne reprend en cela les propositions de la résolution du Parlement européen citée plus haut. Certaines commissions parlementaires s'y associent déjà, à l'image de la commission PECH. Des analyses d'impact peuvent, le cas échéant, être produites sur les actes d'exécution susceptibles d'avoir des effets importants.

Les trois institutions se sont également engagées à établir, au plus tard pour la fin 2017 et en étroite collaboration, un registre fonctionnel commun des actes délégués, présentant les informations d'une manière bien structurée et conviviale, afin d'accroître la transparence, de faciliter la planification et de permettre de retracer tous les stades du cycle de vie d'un acte délégué.

Conformément à l'article 27 de l'accord interinstitutionnel, la Commission européenne a proposé un alignement de la législation existante sur le cadre juridique introduit par le traité de Lisbonne pour les actes délégués. Trois textes ont ainsi été présentés en décembre 2016 et en mars 2017 (COM 798, COM 799 et COM 136)⁵. Les deux premiers concernent

⁴ Accord interinstitutionnel entre le Parlement européen, le Conseil de l'Union européenne et la Commission européenne «Mieux légiférer» du 13 avril 2016.

⁵ Proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil adaptant à l'article 290 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne une série d'actes juridiques dans le

l'alignement de 169 textes sur la nouvelle procédure. La Commission n'intègre pas pour autant dans cet alignement huit textes concernant les pesticides et les denrées alimentaires. Elle souhaite, à ce stade, attendre les conclusions de l'évaluation qu'elle a lancée sur la légitimité démocratique des procédures existantes pour l'adoption de certains actes dérivés.

Le texte COM 136 vise la prolongation du délai accordé à la Commission pour adopter des actes délégués pour l'application de la directive de 2010 relative aux systèmes de transport intelligents (STI) dans le domaine du transport routier. Cette période était censée se terminer le 27 août 2017. Quatre actes délégués ont déjà été adoptés. Le cinquième, élaboré avec les experts des Etats membres, porte sur la mise à disposition de services d'information sur les déplacements multimodaux. Celui-ci nécessite de nouveaux approfondissements en ce qui concerne les spécifications et les normes applicables aux STI. Dans ces conditions, la Commission souhaite une prolongation de cinq ans de la délégation de pouvoir qui lui a été accordée.

Les trois textes n'appellent pas de réserves. **Il est néanmoins permis de s'interroger sur les lacunes de la procédure d'adoption des actes délégués. Le texte COM 136 peut notamment laisser songeur puisque l'entrée en vigueur du dernier acte délégué pourrait intervenir 12 ans après l'adoption de l'acte de base.** Les textes COM 798 et COM 799 viennent quant à eux rappeler la volonté du Conseil de renforcer la consultation des experts nationaux et donc de participer à une meilleure vérification de la comptabilité de l'acte délégué au principe de subsidiarité.

Le contrôle de ces actes au titre du principe de subsidiarité n'a cependant pas été inscrit dans l'accord interinstitutionnel. Les actes délégués – comme les actes d'exécution – demeurent pourtant des compléments des actes législatifs qui eux sont soumis à ce contrôle. Celui-ci n'est donc *in fine* que partiel alors même que la Commission européenne insiste sur son rôle lorsqu'elle aborde la consultation sur les projets d'actes législatifs.

Un processus transparent de désignation des experts de la Commission européenne devrait, en outre, être mis en œuvre, associant les législateurs.

domaine de la justice prévoyant le recours à la procédure de réglementation avec contrôle (COM (2016) 798 final), Proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil adaptant aux articles 290 et 291 du Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne une série d'actes juridiques prévoyant le recours à la procédure de réglementation avec contrôle (COM (2016) 799 final) et Proposition de décision du Parlement européen et du Conseil modifiant la directive 2010/40/UE en ce qui concerne la période prévue pour l'adoption d'actes délégués (COM (2017) 136 final)

2. Les actes d'exécution

Les modalités de contrôle de l'exercice des compétences d'exécution par la Commission sont détaillées au sein d'un règlement de 2011, dit règlement comitologie⁶. Aux termes de celui-ci, les représentants de la Commission présentent des projets d'actes d'exécution à un comité composé de représentants des États membres – le comité d'examen – qui émet un avis à l'issue d'un vote. Ceux-ci sont effectués conformément à la règle de la majorité qualifiée : 55 % des États membres représentant 65 % de la population de l'Union européenne⁷.

Si une majorité qualifiée se prononce en faveur du projet d'acte, la Commission doit adopter le projet d'acte. A l'inverse, si la majorité qualifiée est défavorable au projet, la Commission ne peut l'adopter. Enfin, si aucune majorité qualifiée n'est dégagée, la Commission peut décider d'adopter l'acte.

Un certain nombre d'actes d'exécution ne peuvent cependant être adoptés si le comité d'examen n'a pas émis un avis. Il s'agit :

- Des actes portant sur la fiscalité, les services financiers, la protection de la santé, la sécurité des personnes, des animaux et des plantes ou les mesures de sauvegarde multilatérales définitives ;
- D'actes pour lesquels l'acte de base prévoyait expressément qu'ils ne pouvaient être adoptés faute d'avis du comité d'examen (clause d'absence d'avis) ;
- D'actes qui ont suscité une opposition d'une majorité simple des membres du comité d'examen.

L'acte d'exécution est alors soumis au comité d'appel, qui est également composé de représentants des États membres, mais à un niveau plus élevé. Il émet un avis, conformément à la règle de la majorité qualifiée détaillée plus haut. Si le comité d'appel se conclut par l'absence d'avis, la Commission est libre d'adopter le projet d'acte d'exécution. Il convient de rappeler à ce stade que le Tribunal de l'Union européenne a estimé en 2013 que la Commission

⁶ Règlement (UE) n°182/2011 du 28 février 2011 établissant les règles et principes généraux relatifs aux modalités de contrôle par les États membres de l'exercice des compétences d'exécution par la Commission.

⁷ Article 16, paragraphe 4, du traité sur l'Union européenne et article 238, paragraphe 3, du Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne.

s'était trouvée en situation de carence lorsqu'elle s'est abstenue de poursuivre une procédure d'autorisation, faute d'avis du comité d'appel⁸.

L'absence d'avis ou les avis défavorables du comité d'appel sont rares. En 2015, ils représentaient 2 % des 1 726 avis émis par les comités d'examen et d'appel (2 avis défavorables et 36 absences d'avis). Sur la période 2011-2015, le comité d'appel a cependant confirmé l'absence d'avis sur 36 des 40 cas qui lui ont été soumis. Le comité d'appel n'a donc pas permis de clarifier la position des États membres. La Commission relève ainsi qu'entre 2015 et 2016, elle a été contrainte d'adopter 17 actes visant l'autorisation de produits et de substances sensibles, à l'instar du glyphosate ou des organismes génétiquement modifiés, alors que les États membres n'étaient pas parvenus à adopter une position.

Le 24 juin 2016, les États membres ne sont ainsi pas parvenus à adopter une position sur une réautorisation provisoire pour dix-huit mois du glyphosate en Europe. Ce pesticide constitue le principe actif du *Roundup* élaboré par la société *Monsanto*, très utilisé par le monde agricole. Il s'agit, en effet, du produit phytosanitaire le plus répandu dans le monde, avec environ 800 000 tonnes épandues chaque année. Le vote des États membres n'a pas permis de dégager la majorité qualifiée nécessaire. L'Allemagne, l'Autriche, la Bulgarie, la Grèce, l'Italie, le Luxembourg et le Portugal se sont ainsi abstenus, la France et Malte votant contre. Les vingt autres pays, représentant 52 % de la population de l'Union – soit moins que les 65 % prévus par la règle de la majorité qualifiée –, ont voté favorablement. La Commission européenne a, dans ces conditions, prolongé, pour une période de dix-huit mois au maximum, l'autorisation dans l'Union européenne du glyphosate. La Commission européenne a, dans ces conditions, décidé le 30 juin 2016 de prolonger l'autorisation du glyphosate pour une période limitée, jusqu'à ce que l'Agence européenne des produits chimiques publie son avis, au plus tard à la fin de 2017, justifiant sa décision par le refus des États membres de prendre leur responsabilité sur le sujet.

Dans le même temps, afin d'anticiper ce type de difficultés, la Commission a mis en place une forme de contrôle politique des actes délégués et des actes d'exécution. Environ une fois par semaine, les commissaires informent leur vice-président des textes en préparation jugés sensibles. En cas de doute, le premier vice-président et le secrétariat général de la Commission sont alertés afin d'engager une discussion politique s'engagera sur le contenu.

Ce contrôle n'a pas éludé toutes les difficultés. **Sur les six procédures d'autorisation d'OGM pendantes, trois ont été soumises au vote au sein du comité responsable le 27 janvier 2017. Les trois votes se sont conclus sans**

⁸ Arrêt du Tribunal du 26 septembre 2013, *Pioneer Hi-Bred International, inc c. Commission*

qu'aucune opinion ne puisse être émise. Les représentants des États membres ont ensuite échoué, lors du comité d'appel réuni le 16 mai dernier, à approuver ou rejeter le projet de la Commission européenne d'autoriser dans l'Union européenne l'importation de maïs ou de coton transgéniques résistants aux herbicides, faute de majorité qualifiée et bien qu'une majorité d'États membres se soit prononcée contre l'autorisation.

Dans ce contexte et comme indiqué par son président dans le discours sur l'état de l'Union de septembre 2016, la Commission européenne a souhaité aller plus loin et améliorer la procédure. Il s'agit pour elle de responsabiliser les États membres et d'éviter que la décision finale incombe à la Commission européenne, faute de soutien politique clair des États membres. Elle a également souhaité de rendre la procédure plus transparente. La Commission a ainsi présenté, le 14 février dernier, un projet de règlement qui prévoit quatre mesures.

La première consiste en une modification des règles de vote au sein du comité d'appel, soit à la fin de la procédure d'adoption. Seules les positions exprimées seront dorénavant prises en compte, ce qui devrait limiter le recours aux abstentions et l'absence de mandat clair pour la Commission. Les pays qui ne sont pas présents ou qui s'abstiennent sont considérés comme ne participant pas au calcul de la majorité qualifiée. Celle-ci sera donc calculée en fonction du vote – positif ou négatif – des États. Un quorum est par ailleurs introduit : un vote ne peut être considéré comme valable que si une majorité simple des États membres participe au vote⁹. Si le quorum n'est pas atteint mais que le délai pour l'adoption d'un avis est expiré, il est considéré que le comité d'appel n'a pas émis d'avis.

La Commission serait, en outre, autorisée à saisir une deuxième fois le comité d'appel, cette fois-ci au niveau ministériel, si les experts nationaux ne prennent pas position ou si le vote, durant la première réunion est reporté. Les décisions sensibles seraient ainsi examinées au niveau politique approprié.

La troisième proposition vise les votes émis par les représentants des États membres au sein du comité d'appel. Ceux-ci seraient rendus publics afin de renforcer la transparence du dispositif. Les votes sont actuellement soumis à une règle de confidentialité, prévu par le règlement intérieur du comité d'appel : seuls les résultats globaux apparaissent.

Enfin, la Commission pourrait saisir le Conseil des ministres pour avis, si le comité d'appel n'est pas en mesure de prendre position. L'objectif est d'obtenir du Conseil une orientation politique, non contraignante, sur les

⁹ Cette disposition est déjà inscrite dans le règlement intérieur du comité d'appel.

implications institutionnelles, juridiques, politiques et internationales de l'absence de vote. La Commission serait alors tenue de tenir compte de la position exprimée par le Conseil dans les trois mois qui suivent sa saisine, voire dans un délai plus court si nécessaire.

Il y a lieu de s'interroger sur la possibilité de voir cette réforme adoptée par les législateurs. **Si le souhait de responsabiliser un peu plus les États membres et clarifier leur rôle dans l'adoption des actes d'exécution doit être salué, la modification des règles de calcul de la majorité qualifiée peut laisser songeur.** Celles-ci sont clairement établies au sein des Traités et ont été précisées à l'occasion de l'adoption du Traité de Lisbonne. La question de l'abstention n'est abordée dans les Traités que lorsque les décisions doivent être adoptées à l'unanimité : les abstentions des membres présents ou représentés ne font alors pas obstacle à l'adoption des délibérations du Conseil¹⁰. La proposition de la Commission revient donc à déroger aux Traités.

Il convient par ailleurs d'appuyer la saisine du Conseil ou l'organisation du comité d'appel au niveau ministériel. Il n'en demeure pas moins que la présence des ministres ne garantit pas toujours la prise de décision.

Dans cette perspective, votre commission des affaires européennes a conclu, à l'unanimité, au dépôt de la proposition de résolution européenne qui suit :

¹⁰ Article 238 du Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne.

PROPOSITION DE RÉSOLUTION EUROPÉENNE

- ① Le Sénat,
- ② Vu l'article 88-4 de la Constitution,
- ③ Vu les articles 16 et 17 du traité sur l'Union européenne,
- ④ Vu les articles 238, 290 et 291 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne,
- ⑤ Vu l'accord interinstitutionnel entre le Parlement européen, le Conseil de l'Union européenne et la Commission européenne «Mieux légiférer» du 13 avril 2016,
- ⑥ Vu la convention d'entente entre le Parlement européen, le Conseil et la Commission sur les actes délégués annexée à l'accord interinstitutionnel entre le Parlement européen, le Conseil de l'Union européenne et la Commission européenne «Mieux légiférer» du 13 avril 2016,
- ⑦ Vu le règlement (UE) n° 182/2011 du 28 février 2011 établissant les règles et principes généraux relatifs aux modalités de contrôle par les États membres de l'exercice des compétences d'exécution par la Commission,
- ⑧ Vu la proposition de règlement portant modification du règlement (UE) n° 182/2011 établissant les règles et principes généraux relatifs aux modalités de contrôle par les États membres de l'exercice des compétences d'exécution par la Commission (COM (2017) 85 *final*),
- ⑨ Souligne que la procédure d'adoption des actes délégués et des actes d'exécution doit respecter les principes de responsabilité politique et de contrôle démocratique ;
- ⑩ Salue la volonté de la Commission de responsabiliser un peu plus les États membres et de clarifier leur rôle dans l'adoption des actes d'exécution ;
- ⑪ Appelle le législateur européen à une utilisation modérée et conforme aux traités des actes délégués et des actes d'exécution ;
- ⑫ Rappelle que les actes d'exécution et les actes délégués constituent des compléments d'actes législatifs et qu'ils devraient être transmis aux parlements nationaux au titre du contrôle de subsidiarité ;

- ⑬ Juge indispensable qu'un processus transparent de désignation des experts de la Commission européenne soit mis en œuvre, associant le Conseil et le Parlement européen ;
- ⑭ Estime que la modification des règles de calcul de la majorité qualifiée proposée apparaît contraire aux traités ;
- ⑮ Invite le gouvernement à soutenir ces orientations et à les faire valoir dans les négociations en cours.